

Résumé opérationnel du rapport de suivi 2018 du PwDR 2014-2020

Il s'agit du rapport de mise en œuvre du Programme wallon de développement rural 2014-2020 qui donne un aperçu de l'exécution des mesures pour l'année 2018 et de l'évolution du programme depuis son démarrage (période 2014-2018). Le rapport de cette année est un rapport approfondi qui inclut un chapitre portant sur l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du programme et qui entame également une première analyse de la performance de celui-ci.

Outre les données financières, **le chapitre 1** reprend, par priorité, le niveau d'atteinte des indicateurs cibles ainsi que l'état d'avancement des indicateurs de réalisation des mesures contribuant à la priorité concernée. Ainsi, ce sont 262.025.216 €, soit 40% de l'enveloppe budgétaire du programme, qui ont été dépensés pour la finalisation d'opérations au cours de la période 2014-2018.

En ce qui concerne la priorité 2, les mesures 4.1 et 6.1, respectivement mesure d'aide aux investissements dans les exploitations agricoles et d'aide au démarrage d'entreprises pour les jeunes agriculteurs, représentent une part importante de ces dépenses (environ 27%). La mesure 4.1 a permis le financement, au moyen de 61,3 millions d'euros (46,8% du budget disponible), intégralement ou pour partie, de 7.564 investissements présentés par 3.421 exploitations, dont 7.123 investissements approuvés lors de la programmation précédente. Parmi les investissements soutenus, 282 sont relatifs à des CUMA. 26,46% du budget dédié à la mesure 6.1 ou 10,58 millions d'euros a été consacré à la finalisation de 1.381 projets d'installation initiés dans le cadre du programme précédent. Si l'on comptabilise les exploitations bénéficiaires de cette aide proportionnellement au montant payé pour chacune d'elle au moyen du budget 2014-2020, la cible de 570 exploitations bénéficiaires en fin de programmation est atteinte à hauteur de 38,7 %. Les premiers projets d'installation approuvés sur base des dispositions de la mesure 6.1 pourront être comptabilisés à partir de l'année prochaine, après le paiement de la dernière tranche de l'aide, conditionné à la bonne mise en œuvre du plan d'entreprises d'une durée de 3 ans.

Au 31 décembre 2018, les mesures 4.2 (priorité 3) et 8.6 (priorité 6), respectivement mesure d'aide aux investissements dans les sociétés coopératives (SCTC) ou entreprises pour la transformation et commercialisation de produits agricoles et mesure d'aide à la première transformation du bois, ont permis de finaliser le financement de respectivement 38 et 18 projets d'investissement introduits sous la précédente programmation. La plate-forme "ISA web" permet le dépôt en ligne des demandes d'aide aux investissements dans les SCTC depuis fin 2015 et dans les entreprises depuis le premier trimestre 2018. Une trentaine de demandes ont ainsi déjà été sélectionnées en ce qui concerne les SCTC et l'analyse de l'amissibilité et le classement de 14 dossiers de la mesure 4.2 et de 11 dossiers de la mesure 8.6 sont en cours.

La priorité 4 concernant l'environnement présente une progression des surfaces agricoles sous contrats soutenant la biodiversité, la qualité des eaux ou la qualité des sols. Ainsi les mesures agroenvironnementales et climatiques continuent leur progression entamée en 2017 avec presque 75.000 ha soutenus en 2018, soit 5.500 ha de mieux que l'année précédente. Environ 5.500 agriculteurs avaient au moins un engagement en cours lors de la campagne 2017. Même si la plupart des méthodes présentent une évolution positive, c'est la méthode MB9 "autonomie fourragère" avec sa variante accessible en dehors des zones vulnérables qui contribue le plus à la progression observée, avec un doublement des surfaces engagées depuis son ouverture lors de la campagne 2016, soit 7.839 ha. Les méthodes MB6 "cultures favorables à l'environnement" et MC7 "parcelles aménagées" connaissent une timide évolution depuis leur ouverture l'année dernière mais devraient évoluer favorablement lors de la prochaine campagne en raison de leur récente revalorisation. Plus de 36 % des dépenses ont concerné des exploitations biologiques, ce qui témoigne de l'évolution du nombre d'exploitations bio en Wallonie, et 23% des surfaces soutenues sont localisées en Natura 2000. Cette mesure doit encore progresser si l'on souhaite consommer l'entièreté du budget programmé, qui est actuellement dépensé à hauteur de 58 % pour le paiement de 5 campagnes, alors qu'il ne reste que 3 campagnes à financer.

La mesure 11 progresse encore avec 1.409 exploitations ayant bénéficié d'aides à la production biologique sur une surface de 69.000 ha pour la campagne 2017, soit 6.000 ha et 175 producteurs de mieux que l'année dernière. Le nombre d'hectares en conversion a presque doublé entre 2015 et 2017 (14.205 ha).

Les résultats relatifs aux aides accordées dans le cadre de la mesure 12.1 "indemnités Natura 2000" ont progressé, avec 24.897 ha soutenus (+ 500 ha) pour 2.445 agriculteurs (+ 89), principalement en raison de la désignation de 59 sites supplémentaires, ce qui impacte non seulement le nombre de bénéficiaires atteignant le seuil de 100 €, mais également la ventilation du soutien entre catégories d'indemnité, ainsi que le montant total des dépenses. Le rythme de désignation des sites, plus lent que prévu, devrait toutefois laisser un important montant non consommé dans cette mesure.

Les dépenses relatives à la mesure 13 "paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles" effectuées en 2018 n'ont concerné que 228 producteurs pour une surface de 10.510 ha. Il s'agissait du paiement de demandes d'aide de la campagne 2017 effectué plus tard en raison de la nécessité de vérification du statut "*à titre principal*" des producteurs concernés. Au total, 58,7 % de l'enveloppe dédiée est aujourd'hui consommé pour le paiement de 5 campagnes.

En 2018, la mesure 7.6 a permis le financement de 21 projets de restauration de sites naturels concernant majoritairement des milieux ouverts secs et humides, ainsi que le creusement ou la restauration de mares. Au total, les 84 projets finalisés depuis le début de la période permettent d'atteindre 12% de la cible fixée en termes de nombre de projets et plus de 22% en termes de dépenses.

Les forestiers restent réticents par rapport à la mesure 12.2 "paiements Natura 2000", avec seulement 13.094 ha pour 343 propriétaires forestiers pour la campagne 2017 (200 ha et 8 producteurs de moins que la campagne précédente).

En 2018, les dépenses se sont élevées à un total de 37,8 millions d'euros pour les mesures programmées sur la P4 évoquées ci-dessus. Depuis le début du programme, les dépenses pour ces mesures représentent un peu plus de 178 millions d'euros, soit 68 % des dépenses totales.

En ce qui concerne les aides aux investissements dans la biométhanisation par des entreprises ou par des agriculteurs avec vente de l'énergie produite (priorité 5) ou dans la diversification non agricole en zone rurale (priorité 6), seuls quelques projets initiés sous la précédente programmation ont été finalisés au 31 décembre 2018. Le dépôt des premiers projets pour ces mesures a eu lieu en 2018 et a abouti à la sélection de 5 projets d'investissement en matière de biométhanisation et 42 projets d'investissement par des micro- et petites entreprises en zones rurales, principalement dans la seconde transformation du bois et dans la fabrication de pains, pâtisseries et de bières. La diversification vers des activités non agricoles est soutenue également au niveau des exploitations agricoles grâce à la mesure 6.4/A qui a permis le soutien de 30 projets d'investissement initiés au cours de la précédente période et concernant principalement le tourisme à la ferme et la transformation ou la vente directe.

Les mesures 7 et 16 sont les autres mesures programmées sur la priorité 6. La mesure 7, qui soutient les services de base en zone rurale, a permis la sélection depuis le lancement du programme de 13 projets d'investissement dans des infrastructures touristiques, 7 projets de maisons de village et 19 projets d'investissement dans des maisons médicales, dont 3 ayant déjà bénéficié de paiements. Dans le cadre de la mesure 16, 13 projets de coopération dans le domaine touristique parmi les 16 sélectionnés ont bénéficié de paiements en 2018 ainsi que 7 projets de coopération dans le domaine de la santé parmi les 15 sélectionnés. Il s'agit du paiement des premières actions mises en œuvre au sein de ces projets qui s'étalent sur plusieurs années.

Suite à la sélection des 20 Groupes d'Action Locale, dont les territoires couvrent une population de 813.510 habitants, la mise en œuvre de LEADER a réellement débuté en 2017. Un an plus tard, 118 projets ont démarré, dont 102 ayant déjà bénéficié de paiements pour un peu moins de 4 millions d'€. 8 projets de coopération transnationale ou interterritoriale ont également été sélectionnés. En outre, la sous-mesure 19.1 a permis d'accorder aux GAL candidats une aide financière à l'élaboration de leur document stratégique pour un total de 415.556 € et la mesure 19.4 a financé des frais de fonctionnement et d'animation pour un total de 1.783.897 € depuis le début de la période.

Concernant le cadre de performances établi pour chaque priorité du programme, la comparaison des réalisations au 31 décembre 2018 avec les cibles intermédiaires, a permis de conclure que les priorités 2, 4 et 6 ont performé suffisamment pour pouvoir leur affecter les 6 % de fonds mis en réserve. Pour les priorités 3 et 5, moins avancées, la comptabilisation de paiements effectués en 2019 pour des dépenses réalisées par les bénéficiaires en 2018 a permis d'aboutir à la même conclusion.

Le chapitre 2 traite des activités liées à la mise en œuvre du Plan d'évaluation du programme. En 2018, la société de consultance « ADE », sélectionnée comme évaluateur externe du PwDR, a finalisé le développement des approches et outils méthodologiques en vue de répondre aux questions évaluatives, a continué la collecte et le traitement des données de suivi et a débuté la mise en œuvre de l'ensemble des approches et outils spécifiques d'évaluation. D'autres travaux d'évaluation ont été menés en cours d'année dans le cadre des conventions "Evaluation et appui au programme wallon de mesures agroenvironnementales et climatiques" et "Evaluation et appui ornithologique dans le cadre de la politique agricole commune".

Le chapitre 3 liste les mesures prises durant l'année 2018 pour assurer la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre du programme : propositions de modification du programme, organisation des comités de suivi et des appels à projets, évolution de la structure de l'Organisme payeur, travaux de l'organisme certificateur mais aussi les différents audits réalisés au cours de la période concernée et les actions prises en vue de réduire le taux d'erreur.

L'organisation du réseau wallon de développement rural ainsi que les actions menées en 2018, notamment en matière de publicité du programme, sont décrites au chapitre 4.

Le chapitre 7 comporte la section "évaluation" du rapport, élaborée par l'évaluateur externe. Conformément au cadre européen, une question évaluative est posée pour chacun des domaines prioritaires couverts par les mesures du PwDR, ainsi que plusieurs questions transversales portant sur d'autres aspects du programme, sur la réalisation des objectifs de la PAC et de l'Union européenne. En vue de construire une réponse à chaque question et de tirer des conclusions, l'évaluateur a établi un bilan des réalisations, a défini des critères de jugement appréciés au moyen d'indicateurs communs et supplémentaires, a décrit et appliqué les méthodes d'évaluation utilisées et a présenté les difficultés rencontrées. L'évaluateur a réalisé également un bilan des indicateurs de résultat et d'impact du programme.

Voici quelques enseignements tirés de cet exercice d'évaluation que nous pouvons mettre en exergue :

Afin de renforcer la compétitivité du secteur agricole, le PwDR prévoit de soutenir les investissements de près de 40% des exploitations agricoles wallonnes. 570 jeunes agriculteurs devraient également bénéficier d'aides à l'installation.

Une enquête réalisée par l'évaluateur auprès d'environ 1.300 exploitations (354 réponses) apporte les enseignements suivant à ces sujets :

- Les investissements soutenus par le PwDR ont permis pour 36% des répondants d'améliorer les performances économiques, la compétitivité-coût et la viabilité économique des exploitations. Ceci en réduisant les charges (énergie et intrants chimiques) et en stabilisant les revenus. Les fermes bénéficiaires ont significativement augmenté leur taille par rapport à leurs jumelles non bénéficiaires, mais sans modification significative de la main-d'œuvre. Une

augmentation effective du chiffre d'affaires et des volumes de production est signalée respectivement par 35% et 42% des répondants à l'enquête.

- En matière de diversification, 27% des répondants à l'enquête mentionnent que l'aide permet de soutenir les stratégies d'amélioration de la compétitivité hors coût par le développement d'activités de diversification. La diversification contribue effectivement à augmenter les revenus et à mieux faire face aux aléas du marché. Le développement de produits à plus haute valeur ajoutée demeure une stratégie plus marginale mais qui semble avoir fonctionné pour 14% des répondants.
- Un répondant sur cinq affirme avoir développé de nouveaux marchés à travers une innovation de produits et/ou une innovation de circuits de distribution.
- L'amélioration des conditions de vie et de travail des exploitants est la motivation à investir la plus fréquemment citée (86%), devant l'amélioration de la viabilité économique (74%). Les investissements aidés ont effectivement contribué à alléger leur charge de travail et ils ont aussi permis d'améliorer leur qualité de vie.
- Le renouvellement des générations est un enjeu fort en Wallonie. L'incitant à l'installation est reconnu comme déterminant pour 81% des répondants à l'enquête : soit ils ne se seraient pas installés sans cette aide, soit leur installation aurait quand même eu lieu mais sous une autre forme (installation postposée ou étalée, à titre complémentaire uniquement, avec moins d'investissements, ...). La reprise d'exploitations existantes demeure le mode d'installation largement dominant et se fait essentiellement dans le cadre familial. L'installation par création d'exploitation est très marginale mais permet aussi le démarrage d'initiatives sur de petites surfaces sur lesquelles sont développées des productions horticoles ou maraîchères ou encore du petit élevage.

Plus de la moitié des dépenses du PwDR sont liées à l'environnement.

La biodiversité est la composante de l'environnement la plus ciblée par le PwDR. Différentes mesures du programme y contribuent : restauration d'habitats (Mesure 7.6), différentes méthodes des Mesures Agri-Environnementales et Climatiques (MAEC-Mesures 10), Agriculture biologique (Mesures 11), Natura 2000 (Mesure 12), zones à contraintes naturelles (Mesure 13). En 2017, les MAEC concernaient 6.225 exploitations agricoles et l'Agriculture biologique environ 1.400 exploitations.

Selon l'évaluateur, les actions du PwDR ciblées sur la biodiversité produisent des résultats effectifs sur au moins une bonne partie des surfaces où elles sont appliquées (surtout la Mesure 7.6-restauration d'habitats, la Mesure 10-MAEC et la combinaison de la Mesure 10 avec les indemnités Natura 2000 (Mesure 12)).

Cependant, en dépit de leur qualité, les mesures pertinentes telles que les MAEC n'arrivent pas à arrêter le déclin de la biodiversité des zones agricoles. Ceci s'explique par des facteurs externes au

PwDR et par des faiblesses internes au programme. Parmi celles-ci viennent les difficultés que les MAEC ont connues lors de la transition avec le PwDR précédent, l'ampleur relative de paiements moins efficaces vis-à-vis de cet enjeu (comme les zones à contraintes naturelles) et la dispersion des MAEC. La conciliation des objectifs de biodiversité et de production reste un défi en quête de bonnes solutions techniques.

Une proportion plus limitée de mesures s'adresse directement à la gestion de l'eau. Il s'agit surtout de la MAEC MB9 (autonomie fourragère) et de l'aide à l'agriculture biologique (Mesure 11). Elles sont largement combinées, et recouvrent près de 12% de la SAU. La contribution positive du PwDR se concentre dans les régions herbagères, où le PwDR contribue à maintenir un bon état général des eaux, essentiellement de surface. Les mesures précitées ne sont pas nécessairement situées dans les zones à enjeux de captages d'eau.

Quelques MAEC contribuent de manière marginale à la lutte contre l'érosion et la gestion des sols : la MAEC MB5 (tournières) et les MAEC MC7 et MC8 (parcelles et bandes aménagées). Cependant, les problèmes d'érosion persistent, sans que les interventions du PwDR ne les infléchissent sensiblement. Une difficulté fondamentale vient du fait que les bonnes terres de cultures sont à la fois celles où le risque d'érosion est le plus élevé et celles où les mesures environnementales du PwDR sont les moins attractives pour les agriculteurs. La baisse de la teneur des sols agricoles en matière organique, l'érosion et les problèmes associés (coulées boueuses, transferts vers les eaux de surface) restent des problèmes insuffisamment maîtrisés, en particulier au Nord du sillon Sambre Meuse. Par ailleurs, la diminution des superficies de prairies permanentes se poursuit.

Concernant les effets du PwDR sur le **développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales**, les évaluateurs soulignent :

- Qu'en matière de création d'emplois, les effets du PwDR sont difficiles à apprécier. Ils devraient être relativement modestes mais nettement au-delà de l'ambition limitée fixée au départ (20 emplois créés)
- Qu'en matière de création d'entreprises nouvelles, les effets du PwDR devraient être également relativement limités, plusieurs dispositifs contribuant plutôt au développement d'entreprises existantes
- Que sur la composante économique du développement local, les effets du PwDR pourraient être non négligeables (tourisme, micro entreprises, diversification agricole) mais ils sont difficiles à apprécier à ce stade d'avancement des projets
- Enfin, l'effet du PwDR sur la diversification des activités est particulièrement difficile à apprécier en l'absence d'indicateur permettant d'apprécier cet objectif

Le soutien du PwDR au **développement local dans les zones rurales** est mis en œuvre à travers quelques mesures originales et très ciblées sur quelques composantes sociales du développement local (services de santé, lien social, insertion), et le programme LEADER.

Bien que l'ensemble des projets n'ait pas encore été réalisé, les évaluateurs soulignent :

- un effet qui semble déjà perceptible sur l'amélioration des services de santé (densité de médecins généralistes en zone rurale)
- un effet sans doute significatif sur la cohésion sociale, à travers le cumul de différents dispositifs (Mesures 7.2, 7.4, 16.9 et LEADER)
- une mise en œuvre de LEADER (37,2 % de la population rurale wallonne couverte par des groupes d'action locale et 118 projets) en cours dans la continuité de la période précédente, avec une extension territoriale et les mêmes points forts, ainsi qu'une volonté d'améliorer les points faibles relevés en 2007-2013 (transversalité notamment).

En matière d'innovation :

- Même si la Wallonie n'a pas activé la Mesure 16.1 et son lien avec le Partenariat Européen d'Investissement pour l'Agriculture (PEI-Agri), l'innovation est soutenue dans le cadre du PwDR 2014-2020. Elle est présente dans les fermes wallonnes et a été identifiée à travers la route de l'innovation. Celle-ci a sensibilisé les acteurs du monde rural wallon à cette dimension basée sur les changements de pratiques. L'initiative a notamment débouché sur des groupes opérationnels et des implications dans des réseaux thématiques européens.
- Des actions très innovantes ont été soutenues au niveau de l'agriculture sociale, renforçant le lien entre le monde agricole et des publics fragilisés. La coopération touristique a aussi donné lieu à des projets réussis.
- Les critères de sélection des aides à l'investissement dans les entreprises tiennent compte du caractère innovant. Par contre, il est difficile d'identifier les investissements innovants dans les exploitations agricoles alors que le secteur est contraint d'évoluer vers de nombreuses innovations technologiques et de pratiques face aux enjeux environnementaux, climatiques et de compétitivité. Toutefois, près d'un cinquième des bénéficiaires enquêtés déclarent avoir innové en matière de nouveaux produits ou marchés grâce à l'aide aux investissements reçue. Les projets innovants d'installation de jeunes agriculteurs rencontrent des contraintes fortes pour satisfaire les critères d'éligibilité (installation progressive non financée, délai trop court pour répondre aux critères minimum de viabilité, ...).
- En ce qui concerne les projets des GAL LEADER, une proportion importante de ceux-ci (>60%) est considérée comme apportant de l'innovation dans les territoires ruraux. Les thématiques les plus innovantes sont les animations cultures (en faveur de la cohésion sociale), l'action sociale et l'économie d'énergie/production d'énergie renouvelable. Les projets agriculture/biodiversité sont également bien classés.

Enfin, **le chapitre 8** reprend les actions mises en œuvre concernant le rôle des partenaires, l'égalité homme-femme, le développement durable, et est complété cette année par une évaluation des progrès accomplis en vue de garantir une approche intégrée de l'utilisation du FEADER et des autres instruments de l'Union qui soutiennent le développement territorial des zones rurales.